

ВНЕДРЕНИЕ СТАНДАРТОВ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

Трофимова О. М.

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, olga.trofimova@ui.ranepa.ru

Маковкина С. А.

Старший преподаватель кафедры экономик и управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, Svetlana.makovkina@ui.ranepa.ru

УДК 65.01

ББК 60.823.2

Цель. Цель статьи состоит в анализе опыта и условий внедрения стандартов управления проектами в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Методы. В статье использованы системный подход, сравнительный анализ, метод классификации, а также используются принципы компаративного подхода в управлении проектами.

Результаты и научная новизна. Авторами был произведен обзор международных стандартов управления проектами и практики сертификации специалистов в области проектного управления, дана оценка применимости и условий внедрения стандартов проектного управления для органов государственной власти и органов местного самоуправления, выявлены направления повышения эффективности процесса внедрения стандартов проектного управления в публичном секторе.

Ключевые слова: проектное управление, органы государственной власти, стандарты управления проектами.

IMPLEMENTATION OF PROJECT MANAGEMENT STANDARDS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Trofimova O. M.

Candidate of Economics, Assistant Professor of Economic Theory Department of the Ural Institute of Management – branch, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, olga.trofimova@ui.ranepa.ru

Makovkina S. A.

Senior Lecturer of Economics and Management Department of the Ural Institute of Management – branch, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, Svetlana.makovkina@ui.ranepa.ru

Purpose. The purpose of this article is to analyze the experiences and conditions of introduction of project management standards in public authorities and local governments.

Methods. This article uses a systematic approach, comparative analysis, method of classification and use principles of the comparative approach in the management of projects.

Results and scientific novelty. The authors performed a review of international project management standards and practices of certification in the field of project management, the assessment of applicability and conditions of implementation of the project management standards for public authorities and local self-government, identified areas of efficiency during the process of standards implementation in the public sector.

Key words: project management, government authorities, project management standards.

Управление проектами в сфере государственного и муниципального управления является своеобразным трендом в течение последних нескольких лет, демонстрируя при этом, две крайности. С одной стороны, органы власти активно включаются в различные проектные инициативы, разрабатывая методические рекомендации, и организуют проектные офисы на разных уровнях исполнительной власти. С другой стороны, до сих пор отсутствует четкое понимание проектной деятельности в сфере государственного и муниципального управления: что является проектом, как отличить проектную деятельность от обычной, операционной.

Проектное управление в органах исполнительной власти представляет собой метод управления и координации разрабатываемыми на уровне хозяйствующих единиц программами и проектами с целью решения всеохватывающих задач народно-хозяйственного значения методом расчета технико-экономических характеристик, приходящихся на каждый этап жизненного цикла проекта [9].

В органах исполнительной власти реализация проектного управления имеет следующие отличительные особенности [6]:

1. Цели изначально только намечаются, и существует необходимость их корректировки (как только будут достигнуты промежуточные результаты, следует сопоставить их с целями, и по мере необходимости изменить);
2. Сроки и продолжительность проекта впоследствии подлежат уточнению (продолжительность проекта, дата завершения проекта зависят от факторов микро- и макросреды);
3. Расходы на проект, как правило, не оптимизированы и зависят от бюджетных ассигнований, а не от сроков реализации проекта или его актуальности;
4. Ресурсы выделяются по мере потребности в рамках возможного (по достижению промежуточных результатов выделяются необходимые ресурсы для достижения последующих результатов);
5. Нормативные изменения происходит без проведения базисных преобразований (проектная деятельность встраивается в существующую линейно-функциональную организационную структуру, не способную гибкому реагированию на изменяющиеся условия внешней среды);
6. Организационная культура не предусматривает риск и инновации (отсутствие поддержки инновационной деятельности, минимизация рисков);
7. Наблюдается инертность государственных или муниципальных служащих, которые воспринимают только инициативы, спускаемые сверху (пассивность, вялость, отсутствие инициативы и творческой активности служащих).

С точки зрения теории, преимущества использования проектного подхода выражаются в достижении конечного результата и соблюдении сроков, в непосредственной управляемости проектом, в четком распределении персональной ответственности, в создании благоприятной административной среды, оптимизации и повышении качества предоставляемых услуг.

Однако с точки зрения нормативного регулирования и разработки стандартов применения проектного управления в государственном и муниципальном управлении российская практика значительно отстает.

Опыт проектного управления в зарубежных странах позволяет выделить следующие уровни стандартизации [8]:

- **международные стандарты** – получившие международное признание в процессе своего развития, в итоге становятся применимы для международного использования;
- **национальные** – создаются для применения внутри конкретного государства, получившие национальный статус в процессе развития;
- **общественные** – подготовленные и принимаемые сообществами специалистов для обеспечения своей деятельности;
- **корпоративные** – разработанные для применения внутри крупных компаний или групп родственных компаний.

Для того чтобы специалист в сфере управления проектами мог считаться достаточно компетентным в этой сфере, ему необходимо пройти сертификацию и сдать квалификационный экзамен, на основе одного из международных стандартов.

Так методология **PMI (Project Management Institute)** определяет управление проектами с помощью совокупности стандартных процессов, методов аналитических работ и систем искусственного интеллекта для прогнозирования результативности проекта [5, с. 46]. Стандарт основывается на определенных процедурах проектного управления, которые должны быть освоены специалистом. Во-первых, умение определять требования к проекту, четко различать проектную и процессную деятельность. Во-вторых, уметь формулировать четкие, последовательные, достижимые цели. В-третьих, выявлять конфликты интересов, уметь их вовремя нивелировать, находя баланс между конфликтующими ограничениями. В-четвертых, оперативно реагировать на изменения внешней и внутренней среды реализации проекта, уметь модифицировать планы и методы деятельности, для достижения наибольшей эффективности работы над проектом.

Широкий спектр умений, необходимых специалисту в сфере проектного управления, структурирован и стандартизирован таким образом, чтобы быть применимым в любой сфере управления.

При этом существуют четкие критерии допуска к экзамену для получения сертификата PMI. Специалисту необходимо иметь образование не ниже среднего, а так же опыт работы в проектной деятельности в объеме не менее 1500 часов. Заменой опыту может служить профильное образование по управлению проектами не менее 23 часов.

Для прохождения экзамена соискатель должен прибыть в любой из офисов, которые расположены практически во всех странах мира и пройти тест на компьютере. Сам экзамен на получение сертификата PMI состоит из 150 тестовых вопросов, при этом 15 вопросов являются тестовыми, а остальные – зачетными.

Стандарт **IPMA (International Project Management Association)** строится на трех базовых компонентах [8]:

1. Объекты управления, к которым относятся программы, проекты, системы и организации, описанные в терминологии жизненного цикла;

2. Субъекты управления – это все стороны, вовлеченные в проект или в программу, осуществляющие управление, реализацию или затронутые его результатами;

3. Процессы управления, состоящие из инициирования проекта, планирования, выполнения и последующего контроля, а так же анализа и коррекции

планов и действий в процессе реализации проекта. Важным элементом процесса управления является закрытие проекта в целом или одного из его этапов.

Сертификация IPMA основана на международных требованиях к компетентности специалистов по управлению проектами и включает четыре уровня (A, B, C, D), один из которых может быть присвоен специалисту по результатам сертификации. Отличительные особенности каждого квалификационного уровня представлены в табл. 1.

Как видно из данных, представленных в таблице, чем выше квалификационный уровень претендента, тем больше требований к освоению и применению методов проектного управления. При этом разница между директором проекта и сертифицированным управляющим невелика, и, в первую очередь, заключается в опыте работы и возможных объемах управленческой деятельности. Следующие уровни отличаются значительно, и соответствуют конкретным операционным задачам организации. Необходимо отметить, что уровни сертификации ориентируются только на профессионализм соискателя в области управления проектами, не учитывая его должностной, профессиональный или образовательный уровень.

Стандарт **Projects in Controlled Environments 2** или **PRINCE 2** был разработан по заданию Правительства

Табл. 1. Особенности квалификационных уровней сертификации IPMI

	Директор проектов (уровень А)	Управляющий проектами (уровень В)	Профессионал по управлению проектами (уровень С)	Специалист по управлению проектами (уровень D)
Опыт работы в сфере УП	Минимум 5 лет, минимум 3 года в качестве ответственного за реализацию портфеля проектов	Минимум 5 лет, минимум 3 года – руководство сложными проектами	Минимум 3-х летний опыт в качестве руководителя несложных проектов	Нет требований
Общий уровень квалифика- ции	Управлять всеми проектами и программами компании, включая ее отделения	Самостоятельно управлять сложными проектами	Самостоятельно управлять несложными проектами и помогать управляющему сложными проектами	Нет требований
Общее содержание деятельности	• Осуществляет руководство координацию и контроль всех проектов компании или ее отделений; • Имеет собственный портфель стратегических предложений; • Принимает участие в подготовке персонала, задействованного в УП; • Нести ответственность за реализацию УП.	• Осуществляет руководство координацию и контроль всех проектов компании или ее отделений; • Иметь портфель стратегических предложений; • Принимать участие в подготовке персонала, задействованного в УП; • Нести ответственность за реализацию УП.	• Отвечает за осуществление несложного проекта; • Управляет небольшими группами персонала по УП; • Использует методы, средства и инструменты по УП; • Работает в качестве руководителя группы специалистов, в команде сложного проекта.	• Имеет знания во всех областях УП; • умеет применять на практике некоторые знания в области УП; • Выступает в качестве члена команды проекта в любой функциональной области по управлению проектами.

Составлено авторами



Рис. 1. Стадии управления проектом стандарта PRINCE 2 (составлено авторами)

Великобритании как стандарт для социальных проектов [4, с. 67].

В качестве базовой методологии в стандарт PRINCE 2 включаются подходы к управлению, контролю и реализации проектов, через планирование, управление изменениями и управление качеством, учитывая стадии, подстадий и связей внутри проектов и между ними.

По методологии PRINCE 2 любой проект начинается с обоснования, для того, чтобы понять какую конкретную ценность проект принесет организации. Следующим этапом необходимо организовать распределение ролей и ответственности между членами проектной команды, что впоследствии обеспечит эффективное управление проектом. Необходимо определить требования к качеству проекта, а так же способы их достижения. На следующей стадии определяются шаги для разработки плана и инструменты стандарта PRINCE2, необходимы к использованию на конкретной стадии. Для реализации проекта необходимо определить риски и способы преодоления неопределенности во внешней и внутренней среде проекта. В процессе реализации проекта возможны разноформатные изменения, которые могут быть связаны с появлением новых задач, при этом проект может изменяться и трансформироваться в процессе реализации, а так же развиваться с течением времени. Все эти особенности должен знать сертифицированный специалист и уметь работать в различных условиях.

Принципы PRINCE 2:

1. Перманентная оценка экономической целесообразности – выполняется регулярный контроль изменений внешней и внутренней среды для подтверждения экономической выгоды от реализации проекта на всех стадиях жизненного цикла.

2. Обучение через опыт – команда проекта использует все возможности бенчмаркинга и другие лучшие практики в сфере управления проектами различных организаций.

3. Ясная ролевая модель – команда проекта работает в четкой организационной структуре, вовлекая узких специалистов людей для решения отдельных проектных задач.

4. Управление по этапам – важно выявление последовательных стадий в процессе управления проектом, при этом каждая стадия должна иметь определенные контрольные события и индикаторы, для проведения регулярного мониторинга и контроля реализации;

5. Управление по отклонениям – необходимо четко обозначить отклонения и допущения, которые могут быть приняты при реализации проекта, в первую очередь для того, чтобы были установлены границы ответственности;

6. Фокус на результат – необходимо концентрироваться на определении и достижении определенного уровня целевого значения, который необходимо достичь в результате реализации проекта;

7. Адаптация к проектной среде – следует адаптировать процессы и инструменты управления проектом к требованиям проектной среды, а также к масштабу работ, их сложности, важности, квалификационным требованиям и степени риска.

Стандарт Projects in Controlled Environments выделяет два уровня специалистов: PRINCE2 Foundation и PRINCE2 Practitioner. При этом, как и в других квалификационных стандартах, здесь отсутствуют специфические требования к образованию, квалификации и опыту работы.

По оценкам специалистов, процент сдачи экзамена уровня Foundation достаточно высокий, уровень Practitioner получают лишь 80% соискателей [8].

На основе обзора наиболее распространенных зарубежных стандартов можно сделать вывод, что сертификация PRINCE2 наиболее адаптирована под

Табл. 2. Характерные особенности прохождения экзамена для получения сертификата по методологии PRINCE 2

Особенности сертификации	Foundation	Practitioner
Длительность экзамена	60 минут	2 часа 30 минут
Процедура экзамена	75 тестовых вопросов, 4 варианта, один правильный	бизнес-кейс, 180 тестовых вопросов, несколько вариантов ответа
Порог сдачи	не менее 50% правильных ответов	не менее 55% правильных ответов
Срок действия сертификации	бессрочная	на 5 лет

Составлено авторами



Трофимова О. М., Маковкина С. А.

реализацию социальных проектов, а так же потребности государственной и муниципальной службы, широко используется для этих целей в Великобритании и странах континентальной Европы.

Включение проектного управления в деятельность органов исполнительной власти в Российской Федерации ставит вопрос о разработке специального стандарта, учитывающего специфику государственного управления.

Данный стандарт должен быть основан на международных требованиях к компетентности специалистов по управлению проектами, а также с учетом методических рекомендаций Минэкономразвития и опыта внедрения проектного подхода в субъектах РФ.

По нашему мнению, специалист в области управления государственными проектами, помимо проектных компетенций (описанных выше в стандартах по управлению проектами), должен знать:

- практические нюансы реализации контрактных процедур в государственном секторе;
- специфику деловой переписки и документооборота, включая сферу проектного управления;
- навыки работы в строгих, линейно-функциональных структурах;
- предметную зону деятельности органов исполнительной власти.

Внедрение данного стандарта позволит добиться следующих эффектов:

1. Достижение результатов. Внедрив систему проектного управления, руководитель органа власти получает гарантию того, что задачи будут четко ставиться перед проектными командами, и в результате исполнения проекта органы исполнительной власти будут получать именно те результаты, которые планировались;

2. Соблюдение сроков и бюджета проекта. Важно не только получить запланированный результат проекта, но и уложиться в заданные заранее сроки и бюджет при его реализации. Систематизация проектного управления дает органу власти единый подход к проектному управлению;

3. Интенсификация деятельности за счет внутренних резервов. Внедрение системы проектного управления дает руководству органа власти возможность оценить любые затраты (временные, финансовые, пр.) в разрезе проектов. Это позволяет существенно интенсифицировать работу и повысить эффективность использования существующих в органе власти ресурсов при проектной деятельности;

4. Более эффективная реализация стратегии. Реализация стратегии социально-экономического развития субъекта федерации или муниципального образования приобретает новое качество в рамках эффективного выполнения проектов.

Внедрение стандарта станет первым шагом к унификации опыта и практики проектного управления. Следствием появления стандарта станет необходимость обучения членов проектных комитетов и проектных офисов в органах государственной власти и местного самоуправления технологиям проектного управления. Проводя обучение проектному управлению руководителей и участников пилотных проектов, целесообразно познакомить с общей методологией проектного управления всех участников проектно-ориентированной системы органа власти для того, чтобы выровнять уровень знаний, выработать у участников данной системы единую терминологию и подходы к реализации проектов.

Возможно проведение более узкого (специализированного) обучения, например, для сотрудников проектного офиса или руководителей проектов.

Но в любом случае прежде, чем приступить к обучению необходимо осуществить диагностику уровня знаний в области управления проектами (например, с использованием технологии «Центра совершенства»), что позволит выявить разрывы между фактическими знаниями и навыками в сфере проектного управления у специалистов органов власти и эталонными требованиями стандарта. На основании результатов диагностики выбираются учебные курсы соответствующей направленности.

В рамках постановки проектно-ориентированной системы на основе стандартов, учитывая, что организация проектного управления для органов исполнительной власти на данном этапе является достаточно новой и не до конца урегулированной процедурой, полезно привлекать специалистов, имеющих успешный практический опыт реализации проектной деятельности в других сферах управления. Наиболее успешным форматом может стать организация команды из одного или двух специалистов с релевантным методологическим опытом, привлекаемых для описания и организации процессов управления проектами, разработки базовых шаблонов.

В дальнейшем внешние специалисты передают компетенции специалистам органов исполнительной власти, при этом существенно экономится время на создании работоспособных решений.

На основе стандарта может быть разработана система сертификации, аналогичная модели сертификации международной ассоциации IPMA, предназначенной для определения соответствия профессиональных знаний, опыта и навыков кандидатов установленным требованиям, предъявляемым к специалистам в области управления проектами.

Отметим, что внедрение стандарта управления проектами потребует создания коммуникационной площадки. Согласимся с выводами экспертов Совета по

внедрению проектного подхода при Минэкономразвития России о необходимости создания «федерального портала» по проектному управлению.

На сегодняшний момент существует достаточно много систематизированных источников информации относительно проектного управления. Стоит отметить, что наиболее качественная информация представлена на официальных сайтах международных и отечественных консалтинговых организаций в области проектного управления. Вместе с тем даже для коммерческого сектора информация о проектном управлении, представленная на этих сайтах, носит весьма эклектичный характер.

Создание единого федерального портала по проектному управлению позволит

- систематизировать технологии и инструменты в области управления проектами как библиотеку лучших методических разработок;
- обобщить и актуализировать опыт внедрения проектного управления в деятельности органов государственной власти субъектов РФ;
- создать коммуникационную площадку, в рамках которой возможно проведение интернет-конференций, совещаний, образовательных сессий без отрыва от рабочего процесса;
- реализовать модель непрерывного обучения проектному управлению и повысить компетентность участников проектной деятельности на местах;
- ознакомить и дистанционно подготовить всех заинтересованных лиц с перспективной моделью сертификации специалистов в области проектного управления в органах государственной власти.

Повысить эффективность проектной деятельности в рамках единой методологии и стандартов позволит также полномасштабное внедрение механизма привлечения аутсорсинговых компаний, ориентированного на снижение кадровых рисков. По нашему мнению, аутсорсинговые компании могут выполнять функции информационно-аналитического обеспечения деятельности руководства крупнейших проектов. Это становится обоснованным при наличии большого количества участников.

В качестве удачных примеров реализации подобного решения можно назвать проектные офисы с элементами аутсорсинга в рамках программы Москвы «Информационный город 2011–2015», госпрограммы «Электронное правительство», инвестиционной программы МРСК-Урал, подготовки к проведению Олимпиады в Сочи 2014 и т.д.

В указанных проектах ряд функций был отдан на аутсорсинг, в том числе:

- сбор отчетности с участников проекта, консолидация и формирование сводных отчетов, формирование аналитических отчетов о ходе реализации проекта;

- организация подготовки и проведение совещаний (оповещение участников, подготовка повестки, организация помещений, разработка материалов к совещанию), подготовка и согласование протоколов;

- организация процедур согласования проектных документов, ведение структурированного хранения документов, обеспечение своевременного выполнения процедур, связанных с контрактным документооборотом;

- определение метрик для оценки качества процессов управления, консультации участников управления проектом, контроль качества и выработка мероприятий для повышения качества процессов управления.

При этом в рамках проектов могут быть реализованы разнообразные модели финансирования: заключение контракта на организацию дирекции проекта, контракта на информационно-технологическое сопровождение реализации проекта, контракта на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

Наконец, действенным инструментом стимулирования внедрения стандартов проектного управления может стать активная поддержка и реализация научных исследований в области проектного управления по заказу органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Таким образом, задача внедрения стандартов управления проектами в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления является многоаспектной. Изучение опыта других государств поможет создать свой уникальный стандарт, задача которого будет состоять в упорядочении знаний проектного управления, для нужд исполнительной власти различных уровней, чтобы повысить эффективность и результативность их деятельности в условиях новых экономических реалий.

Однако ни одна управленческая инновация не принесет должного эффекта в неподготовленной среде. Внедрение инновационных управленческих технологий должно сопровождаться изменением самой организационной культуры специалистов органов власти.

Литература:

1. Об утверждении методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти: Распоряжение Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 г. N 26Р-АУ [Электронный ресурс]. В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Арчибальд Р. Д., Воропаев В. И., Секлетова Г. И. Системная методология управления проектами и программами [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pmonline.ru/> (дата обращения 16.06.2015).

3. Дементьев В. В. Проектное управление в системе стратегического управления // Бюджет. 2012. №9. С. 32–35
4. Кудрявцева Е. П. Компаративный анализ стандартов в области управления проектами с точки зрения управления качеством // ARS ADMINISTRANDI. 2010. № 1. С. 66–73.
5. Павлов А. Н. Опыт управления проектами на основе стандарта PMI PMBOK®. Изложение методологии и опыт применения. М.: БИНОМ. Лаборатория знаний, 2011. 208 с.
6. Синявский Д. А., Моргунова Н. В., Омаров Т. Д. Исследование практики управления проектами в органах государственной власти и местного самоуправления (на примере Владимирской области) // Экономика и управление. 2012. № 8 (93). С. 96–100.
7. Сооляттэ А. Ю. Управление проектами [электронный ресурс]. URL: http://www.uamconsult.com/book_394.html (дата обращения 24.06.2016).
8. Сооляттэ А. Ю. Обзор международных и национальных стандартов по управлению проектами [электронный ресурс]. URL: <http://www.e-xecutive.ru/knowledge/announcement/1741540/> (дата обращения 24.06.2016).
9. Слюняев И. Н. Итоги и перспективы реформирования местного самоуправления // Практика муниципального управления. 2013. № 2. С. 6–12.
10. Филимошкин И. С. Внедрение проектного управления в органах исполнительной власти (рекомендации МЭР РФ и опыт регионов). Пенза, 2014.
- type of document was not published. Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.
2. Archibald R. D., Nikolaev V. I., Sekletova G. Systematic methodology for managing projects and programs [e-resource]. URL: <http://www.pmonline.ru/> (date of reference 16.06.2015).
3. Dementyev V. V. Project management in the system of strategic management // Budget. 2012. №9. Pp. 32–35.
4. Kudryavtseva E. P. The Comparative analysis of standards in the field of project management from the point of view of quality management // ARS ADMINISTRANDI. 2010. № 1. P. 66–73.
5. Pavlov A. N. Experience of project management based on standard PMI PMBOK; also®. The presentation of the methodology and application experience. M.: BINOM. Laboratory of knowledge, 2011. 208 p.
6. Sinyavskiy D. A., Morgunova N. I. Omarov T. D. The study of the practice of project management in public authorities and local self-government (on the example of Vladimir region) // Economics and management. 2012. № 8 (93). Pp. 96–100.
7. Soolatte A. Y. Project management [e-resource]. URL: http://www.uamconsult.com/book_394.html (date of reference 24.06.2016).
8. Soolatte A. Y. Review of international and national standards on project management [e-resource]. URL: <http://www.e-xecutive.ru/knowledge/announcement/1741540/> (date of reference 24.06.2016).
9. Slunyayev I. N. Results and prospects of local government reform // the Practice of municipal management. 2013. №2. Pp. 6–12.
10. Filimoshkin I. S. Implementation of project management in public authorities (recommendations by the MED of the Russian Federation and the experience of the regions). Penza, 2014.

References: